

2019年6月3日會議
討論文件

立法會房屋事務委員會
政府對於立法規管香港房屋委員會拆售設施的初步意見

委員會秘書處於2019年1月31日及2月13日來函，要求政府就葉劉淑儀議員及麥美娟議員提出的名為《公共及資助房屋商業設施規管（立法條文）條例草案》（下稱「《條例草案》」）的條例草案提供意見。《條例草案》建議引入規管租金增幅機制、現有租約續期優先權，及空置稅等措施（下稱「建議措施」），以規管部份香港房屋委員會（下稱「房委會」）的拆售物業。

2. 運輸及房屋局經諮詢相關部門及機構（包括律政司、商務及經濟發展局、財經事務及庫務局、政府經濟顧問辦公室和競爭事務委員會）和參考過去數星期議員、市民及媒體就《條例草案》提出的意見後，現提供政府的初步意見如下。

《基本法》

《基本法》第74條

3. 根據《基本法》第74條¹，議員不得提出對「公共開支」、「政治體制」或「政府運作」造成任何實質影響（因而「涉及」該等範疇）的條例草案。議員的條例草案，凡涉及《基本法》第74條所指「政府政策」者，除非得到行政長官的書面同意，否則不可提出。我們初步認為，《條例草案》涉及「公共開支」²、「政府運作」³及「政府政策」⁴。

¹ 《基本法》第74條規定：「香港特別行政區立法會議員根據本法規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作者，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。」

² 根據立法會主席以往的裁決，如執行一項條例草案會對公共開支造成實質影響，該條例草案即屬涉及「公共開支」，而有關款額是否大至其不可忽視，由立法會主席決定。

³ 立法會主席亦曾裁定，如執行一項條例草案會對行政機關的架構或程序構成明顯影響，而該影響又不是暫時性質的，該條例草案便涉及「政府運作」。

4. 公共開支及政府運作方面，如按《條例草案》引入一種新的空置稅⁵，政府須設立一套新的制度去評定和徵收有關稅項，以及防止和追究逃稅行爲，因而涉及額外開支。同時，房委會需支付額外開支，執行建議的租金規管機制⁶。

5. 政府政策方面，《條例草案》涉及不少複雜的政策範疇，包括政府對拆售物業的政策（詳見第 8 至 11 段）、香港的自由市場及公平競爭制度（詳見第 12 至 13 段），以及政府對實施租務管制的政策（詳見第 14 至 15 段）。行政長官決定是否按《基本法》第 74 條發出書面同意前，須要仔細考慮《條例草案》對現行政策的影響。

《基本法》第 6 條及第 105 條

6. 此外，基於《基本法》第 6 條⁷及第 105 條⁸，在引入任何限制私人產權的措施（包括立法或行政措施）前，我們必須在措施的公眾效益及保障私人產權之間取得平衡，並小心考慮其適合性、必要性和相稱性⁹。

7. 我們對於建議措施能否達到其聲稱目的（即《條例草案》摘要說明第 1 段指出希望透過建議措施「確保已出售物業獲合理地提供康樂設施及其他設施」，及第 6 段關於「平衡合法行使私人財產權和業主可能濫用市場權力的情況」及「解決社會對已出售物業租金暴漲的關注」）有所懷疑。

⁴ 根據立法會主席以往的裁決，「政府政策」包括行政長官或行政長官會同行政會議決定的政策，以及法例所反映的政策。由前總督或前總督會同行政局在《基本法》實施前決定而現時仍然生效的政策，也包括在內。

⁵ 《條例草案》第 15 至第 16 條。

⁶ 《條例草案》第 4 條。

⁷ 《基本法》第 6 條規定：「香港特別行政區依法保護私有財產權。」

⁸ 《基本法》第 105(1)條規定：「香港特別行政區依法保護私人和法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人和法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利。」

⁹ 法庭在審視某限制措施是否符合《基本法》第 6 條及第 105 條下的相稱驗證準則時，會考慮 (a) 有關限制是否為了達致某合法目的；(b) 有關限制是否與該合法目的有合理關連；(c) 有關限制是否沒有超越為達致該合法目的所需的程度(或有關限制是否屬於明顯地沒有合理根據)；及 (d) 該項措施所獲得的社會利益，與有關個別人士的權利所受到的影響之間，是否已取得合理平衡，尤其須審視追求該等社會利益是否導致該個別人士承受不可接受的嚴苛負擔(Hysan Development Co. Ltd v Town Planning Board [2016] 19 HKCFAR 372)。

對政策的影響

對拆售物業的政策

8. 房委會在 2005 年透過領匯房地產投資信託基金（現稱「領展房地產投資信託基金」）分拆出售 180 項物業，包括零售及停車場設施，目的是讓房委會能夠更專注履行其提供資助公共房屋的職責，並透過分拆出售設施所得的收益，改善房委會中短期內的財政狀況，亦考慮到有關商業設施由私營機構以商業原則經營，可提升營運效率。我們認為當日房委會拆售商業設施的各項考慮至今仍然適用。

9. 根據《房屋條例》第 4(1)條，房委會須確保向有關人士提供房屋和「委員會認為適合附屬於房屋的康樂設施」。終審法院在 2005 年就一宗相關的司法覆核案件作出判決時，裁定房委會的分拆出售計劃，符合上述第 4(1)條的宗旨。終審法院指出，《房屋條例》中沒有條文規定公共屋邨的租戶擁有法定權利，在他們仍然使用有關設施時，房委會必須繼續保有及管控這些設施。即使這些設施是由一位房委會沒有管控權的第三者所提供之，房委會亦已經確保提供有關設施。

10. 在作出裁決前，終審法院已知悉拆售物業會以市場主導的商業運作模式營運，而房委會當時採用的營運模式，未必與私人機構的做法一致。終審法院注意到房委會拆售的零售和停車場設施受到地契條款的規範。有關設施如需改變土地用途，須要申請修訂地契條款；以及房委會有訂立若干契諾規定，包括業主必須以優惠租金出租物業內若干社福設施。終審法院亦知悉，有關設施的運作情況或會改變，例如商戶的行業組合。

11. 政府認為，房委會一直致力按《房屋條例》平衡資源規限、成本效益、社會期望等各項考慮，按緩急輕重執行其職務。政府曾多次向公眾及立法會解釋政府及房委會對房委會已拆售商業設施的政策立場和規管工作。正如政府於 2019 年 3 月提交委員會有關「對拆售物業的政策和規管」的文件¹⁰所述，與一般私人業主一樣，拆售物業的業主受到法律、地契條款及大廈公契所規範。只要符合法律規定及地契條款，政府不能干預拆售物業業主合法地使用其物業的權利。然而，若相關業主違反任何法律或地契條

¹⁰ 立法會 CB(1)771/18-19(05) 號文件

款，相關政府部門必定會嚴肅追究及採取相應行動。房委會方面，只要有關業主不違反與房委會訂立的買賣契約中相關的限制性契諾，房委會沒有法律基礎，亦不會干預業主的日常運作和商業決定，包括出售物業，以及租務安排等。若業主違反限制性契諾，房委會亦會嚴肅追究及採取行動。政府及房委會對所有拆售物業業主一視同仁，不會因物業業權改變而影響相關的立場和工作。

對自由市場制度及公平競爭的影響

12. 一直以來，政府致力維持自由市場制度及公平競爭環境，以提高經濟效益和促進經濟發展。《條例草案》倡議者指出拆售物業的營運模式有機會違反《競爭條例》下的第二行為守則，即在市場中具有相當程度市場權勢的企業，濫用該權勢去從事目的或效果是損害在香港的競爭的行為。競爭事務委員會認為，就零售設施而言，所謂由某業主壟斷市場的情況需視乎個別地區的實際市場狀況，難以一概而論。

13. 《條例草案》訂明建議措施只適用於附表 2 所列舉的 147 項拆售物業，而非全港所有同樣提供零售及康樂設施的物業。政府對於建議措施會否違反自由公平競爭的原則有所質疑。建議措施亦可能導致這些物業的業主提出法律挑戰。

租務管制

14. 根據競爭事務委員會的意見，除非正常市場競爭過程未能制約某業主或某零售商擁有的市場權勢，否則不應輕易考慮引入租務管制。一般而言，在考慮引入租務管制前，亦應優先考慮各種可促進市場競爭的措施，並小心考慮及平衡引入租務管制的成本及所帶來的效益。

15. 政府過去曾就住宅市場的租務管制方面進行過詳細研究，探討香港過去及海外的相關經驗，並在 2014 年底公布的《長遠房屋策略》（下稱「《長策》」）¹¹闡述了有關租務管制的看法。我們認為這些分析大致上同樣適用於商業物業。例如，由於措施削弱業主調整租金及取消已訂立租約的能力，業主可能更傾向將物業租予大商戶（例如連鎖商店），並利用現行租約有續租優先權持續租給該些大商戶。措施亦有機會減低業主更新商舖或維修保養商舖的意欲。此外，租金管制可能令業主向租客索取高昂雜費（例如管理費或冷氣費）。

房委會在執行措施上的角色

16. 《條例草案》建議授權房委會對一些它已經沒有業權的拆售物業執行租務管制，而有關措施必須根據《條例草案》的規定（包括租金調整的方程式及諮詢機制）執行，與房委會現時對其轄下非住宅物業的租務政策截然不同。同時出現兩套並行但不相同的做法會對房委會的角色和運作構成深遠的影響。

17. 《條例草案》要求房委會就租金增幅諮詢區議會、拆售物業業主、有關業主立案法團及屋邨管理諮詢委員會等。有關的措施在執行上會出現不少困難，例如若然在諮詢過程中持份者意見分歧，有關建議將難以執行。

¹¹ 《長策》第 6.15-6.17 段：「重推租務管制是極具爭議的議題，社會迄今對此仍未有共識。儘管倡議者出於善意，但縱觀香港多年前實施租務管制的歷史和參考海外的經驗，政府留意到租務管制措施往往帶來連串預期之外的後果，有些更不利於該等措施原擬保障的租戶。這些預期之外的後果包括：(a)出租房屋的供應減少 ... (b)弱勢社羣租住適切居所倍感困難 ... (c)驅使業主作出一些抗衡租務管制影響的行為 ... 以及 (d)減低業主妥善維修保養其出租單位的意欲 ... 目前，公眾對於這個議題意見紛紜。儘管不少居住環境欠佳的住戶和關注基層權益的團體支持恢復租務管制，但基於上述預期之外的後果，社會上亦有其他人士質疑租務管制能否有效保障基層租戶的權益。」

社會人士意見

18. 社會人士對《條例草案》提出不同的意見，部份支持《條例草案》。這些人士指出拆售物業在過去的加租幅度比全港商鋪的平均加幅顯著較高，因此認為有關業主「賺到盡」及「以瘋狂加租逼走小商戶」。亦有意見認為拆售物業的經營範圍涉及重大民生利益，因此需要肩負照顧基層的社會責任，不應單以市場經濟角度營運。

19. 另一方面，部份意見則對《條例草案》建議的措施是否合適、有效、可行，及對香港社會和經濟的影響提出關注、評論和意見。有意見認為《條例草案》有不少漏洞，例如無法阻止業主改變商場用途，以及進一步拆售物業。另外，由於《條例草案》由審議到落實，需時可能數年，因此有關業主可以在措施實施之前鎖定較高的租金水平，以迎接租務管制。

20. 有意見認為與其實施租務管制，政府及房委會應改善公營街市的運作，及為公營房屋居民提供更多購物選擇，例如安排流動購物車，透過市場競爭對拆售物業的業主構成壓力。有人則擔心《條例草案》會向商界發出訊息，政府會隨時透過法律干預私營企業的運作及價格水平，此做法有機會令投資者誤會香港的營商環境產生了根本性變化，動搖了市場對香港持續實施自由市場制度的信心。有人士亦擔心《條例草案》的管制範圍只包括某些拆售物業，對有關業主不公平，一方面有機會引發司法挑戰，另一方面違反了政府一向對企業的規管一視同仁的做法。

總結

21. 我們理解，《條例草案》的目的，是引入一些建議，以處理社會大眾一直關注的一些問題。然而，基於上述法律及政策方面的分析及各方面的意見，我們認為沒有足夠基礎讓政府支持建議的措施及《條例草案》。

22. 如社會大眾一樣，公營房屋居民的各種購物、社區服務及泊車等生活需要，可透過多種途徑得到滿足。正如政務司司長近日在一項立法會動議辯論¹²的發言中提到，政府近年在上述各方面推行了不少工作。例如，就泊車位方面，政府會按照「一地多用」的新原則，在合適的「政府、機構或社區設施」及公共休憩用地發展項目中，加設公眾泊車位，並預計，如技術上可行，未來五年可提供至少1 500個公眾泊車位。

23. 公眾街市方面，政府正密鑼緊鼓準備多個興建新街市的項目。政府明白市民希望新街市盡快可以落成，定會全速推展各個項目。現時，根據《香港規劃標準與準則》，政府會因應個別情況考慮是否興建新的公眾街市，相關的考慮因素包括人口組合、社區需要、鄰近的公眾和私營街市設施，以及附近新鮮糧食零售店的數目等，並在過程中顧及地區的實際情況及持份者各方面的意見。

24. 就有意見指在個別地區設立臨時墟市以照顧居民日常購物的需要，政府的政策是對於由下而上的具體墟市建議持開放態度。在有關建議不影響公共秩序和安全、食物安全和環境衛生，以及不阻塞公眾通道的前提下，若有關團體物色到合適的場地，並得到有關的社區及區議會支持，食物環境衛生署會協助墟市倡議人與有關部門連繫，以申請適用的許可或牌照。

25. 我們鼓勵各持份者向拆售物業的業主提供意見，讓其在制定其商業策略時能更了解居民及公眾的關注，達至雙贏的效果。政府亦一直鼓勵拆售物業業主，應該盡量肩負其社會企業責任，希望他們更多留意及考慮立法會議員和市民意見，在日常運作中加強與不同持份者的溝通工作。我們亦希望他們能夠重視居民不時轉變的期望及需要，與居民和地區持份者保持良好有效及具建設性的聯繫。

26. 政府會繼續推行上述工作，並聆聽及參考市民提出的相關意見及建議。

運輸及房屋局
2019年5月

¹² 2019年4月4日立法會就議員議案「要求政府解決民生『三座大山』」的討論。